

Ivana Radić Milosavljević*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Prilog raspravi o prirodi političkog sistema EU: Evropska unija kao konsenzus demokratija**

Apstrakt

U radu*** se razmatra priroda Evropske unije kao političkog sistema konsenzualnog tipa koristeći se teorijskim modelom Arenda Lajpharta (*Arendt Lijphart*). Autorka tvrdi da je na Lajphartovoj skali između većinske i konsenzus demokratije Evropska unija bliža ovoj drugoj. Kao složena, hibridna, nedovršena politička zajednica, Evropska unija se izučavala unutar različitih disciplina (međunarodnih odnosa, prava i studija međunarodnih organizacija, političkih nauka, sociologije...) i različitih teorijskih pristupa (racionalističkog, konstruktivističkog, realističkog, (neo)funkcionalističkog...). Oni su na različite načine objašnjavali njenu prirodu i opisivali različite aspekte njenog delovanja. Jednom kada je izašla iz nedovoljnog okvira međunarodne tvorevine ili organizacije, i kada je postalo jasno da se EU može posmatrati kao politički sistem, otvoreno je i pitanje demokratije unutar njega. Predlozi za rešavanje primećenog demokratskog deficita bili su različiti, ali mahom po ugledu na demokratije u nacionalnim državama, pa i one većinske/vestminsterske. Nasuprot tome, i uzimajući u obzir sve specifičnosti Evropske unije, autorka najpre detaljno analizira i primenjuje sve elemente Lajphartovog modela konsenzualne demokratije na EU. U tekstu se objašnjava zašto je

* ivana.radic@fpn.bg.ac.rs

** Prva verzija ovog rada izložena je na naučnoj konferenciji „Politički sistem Evropske unije – epohalni uzor ili epohalni slučaj?“, organizovanoj 5. juna 2023. na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka.

*** Rad je podržan sredstvima Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije na osnovu Ugovora o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2024. godini, broj: 451-03-66/2024-03 od 26.1.2024. godine.

ovakvo razumevanje EU superiorno u odnosu na konkurentne pristupe ne samo za ocenu stvarne veličine demokratskog deficita, nego i za moguće recepte za njegovo prevazilaženje.

Ključne reči:

konsenzus, demokratija, politički sistem, Evropska unija, institucije, politizacija

UVOD

Naučna konferencija organizovana na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka, povodom objavljivanja knjige „Politički sistem Evropske unije: Teorija – Institucije – Proces odlučivanja – Politički život” prof. dr Slobodana Samardžića bila je prilika da se nanovo ispita priroda Evropske unije i način njenog izučavanja, pa i povod za ovaj članak.¹ Pomenuta knjiga pripada teorijskom pravcu koji je u studijama evropske integracije počeo da se razvija početkom devedesetih godina prošlog veka, a koji izučavanje Evropske unije pomera iz disciplina međunarodnih odnosa i međunarodnog prava bliže klasičnoj političkoj nauci (uporednoj politici, teorijama upravljanja, pa i sistemskoj teoriji). Ovaj pristup stavlja tačku na dominaciju rasprava „velikih” teorija o prirodi, motivima i pokretačima integracije, od kojih su najpoznatije neofunkcionalizam i međuvladin pristup, te polazi od toga da, iako nije država, ali ni klasična međunarodna organizacija, EU predstavlja nedržavni tip političkog sistema.² Knjiga prof. Samardžića, osim što predstavlja sveobuhvatnu sistematizaciju dosadašnjeg naučnog fonda o Evropskoj uniji kao političkom sistemu, daje novo tumačenje savremenog funkcionisanja EU i promena koje su uzastopne krize ostavile na njene modele odlučivanja.

Ovaj članak nastoji da dalje produbi razumevanje Evropske unije kao političkog sistema koristeći se teorijom Arenda Lajpharta (*Arendt Lijphart*), te smeštajući ga u grupu konsenzualnih nasuprot većinskim ili vestminsterskim demokratijama. Takav postupak doprinosi boljem razumevanju različitih elemenata političkog sistema EU: dizajna njenih institucija, načina donošenja odluka, ponašanja političkih stranaka, specifičnosti javne sfere, tokova i načina

¹ Slobodan Samardžić, *Politički sistem Evropske unije: Teorija – Institucije – Proces odlučivanja – Politički život*, Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2022.

² Thomas Diez and Antje Wiener, “Introducing the Mosaic of Integration Theory”, in: Antje Wiener and Thomas Diez (Eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2009, p. 9; Ian Bache, Stephen George, and Simon Bulmer, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2011, p. 21; Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Palgrave, 1999.

kanalisanja politizacije. Naročito, ovakav pristup pomaže u boljem razumevanju stanja demokratije u EU, pa i mogućnosti prevazilaženja njenih nedostataka – demokratskog deficita.³

Iako je uspostavljena kao međunarodna (doduše, netipična, nadnacionalna) organizacija zasnovana na međunarodnom sporazumu, danas, nakon više od 70 godina razvoja, Evropsku uniju nije moguće razumeti isključivo unutar ove nekada dominantne perspektive. Nema sumnje da Unija i dalje poseduje jedan broj važnih elemenata međunarodne organizacije, pa i da u određenim aspektima svog delovanja zadržava međuvladin metod delovanja (na primer, u oblasti bezbednosne i odbrambene politike). Međutim, i ovi aspekti sve teže se opiru integracionom procesu; čak i u njima države gotovo refleksno posežu za međusobnom koordinacijom i konsultacijama, a građani sve više usmeravaju svoja očekivanja, pa i delovanje na briselske institucije. Poslednjom revizijom osnivačkih ugovora iz 2009. godine⁴ uvedena je i mogućnost njihove pojednostavljene (ili više automatizovane) izmene, definisano nekoliko skraćenih načina za promenu određenih pravila i procedura bez potrebe za klasičnim međuvladinim konferencijama i ratifikacijom u državama članicama. Ta mogućnost je ubrzo i iskorišćena za uspostavljanje antikriznih mehanizama.⁵

Evropska unija ima složen sistem institucija čiji zakonodavni, izvršni i sudski organi donose odluke sa posledicama za građane Unije.⁶ Stoga, ti građani, čija prava su, pored onih garantovanih nacionalnim ustavima, dopunjena i setom prava koje im omogućava novi politički sistem, povremeno manje ili više organizovano nastoje da utiču na zajedničke institucije i ishode odlučivanja. Građani EU se među državama članicama slobodno kreću i nastanjuju

³ Autorka ovog članka je Evropsku uniju kao konsenzualnu demokratiju analizirala u doktorskoj disertaciji „Evropska unija u procesu politizacije”, tvrdeći da takva perspektiva omogućava bolje razumevanje procesa politizacije u jednom složenom političkom sistemu. Stoga se ovaj članak u velikoj meri oslanja na nalaze pomenute disertacije, ali ih i dopunjava novijim i dodatnim uvidima. Ivana Radić Milosavljević, *Evropska unija u procesu politizacije*, doktorska teza, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, 2018, <https://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/10105>

⁴ “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, 2016/C 202/01, 7.6.2016.

⁵ Clive Church and David Phinnemore, “From the Constitutional Treaty to the Treaty of Lisbon and Beyond”, in: Michelle Cini and Dr Nieves Perez-Solorzano Borraran (Eds.), *European Union Politics*, 2019, p. 54.

⁶ Simon Hix, *The Political System of the European Union*, op. cit., pp. 2–3.

koristeći pogodnosti odsustva graničnih kontrola i mogućnosti plaćanja (u većini država) jedinstvenom valutom.

Ugovor iz Lisabona (2009) Uniju definiše kao predstavničku demokraciju⁷, pre svega jer, suprotno poznatim međunarodnim organizacijama, građani EU imaju priliku da neposredno biraju svoje predstavničko telo – Evropski parlament, dok se za političke stranke na evropskom nivou utvrđuje da „doprinosu formiranju evropske političke svesti i izražavanju volje građana Unije”.⁸ Osim toga, građani Unije nastoje da oblikuju politike EU kroz brojne interesne grupe organizovane po nacionalnom i transnacionalnom ključu i usmerene na nadnacionalne, a ne više samo nacionalne institucije. Mediji uobičajeno izveštavaju o pitanjima evropske integracije, a neretko su i protesti i građanske inicijative usmerene na političke procese u političkim institucijama EU. Stoga se danas uobičajeno govori o politizaciji u EU, odnosno o „uvećanoj kontroverznosti i premeštanju određenih pitanja u javnu sferu”.⁹

I pored samoodređenja kao demokratije i zahteva da sve države članice budu demokratske, Evropska unija ima karakteristike koje su bile povod za zamerke toj i takvoj demokratiji. Te zamerke proističu iz poređenja Unije sa iskustvom demokratije u državnim političkim sistemima, kako onim parlamentarnim tako i predsedničkim, a neretko dolaze i iz vizure o većinskoj, kompetitivnoj demokratiji kao jedinoj pravoj. Međutim, prema Lajphartu, dok je većinska demokratija „vladavina većine”, ponekad i one minimalne, konsenzualna demokratija je „vladavina što je moguće više ljudi” ili što je moguće veće većine.¹⁰ Sa svojom orijentacijom na „deljenje, disperziju i ograničavanje vlasti”,¹¹ konsenzualna demokratija postoji da bi sprečila jednu od glavnih manjkavosti vestminsterskog modela – mogućnost „tiranije većine” koja u nehomogenim, podeljenim društvima teško da može biti prihvatljiva.

U ovom članku se najpre analizira zašto se Unija ne može smatrati većinskom demokratijom, odnosno zašto se može smatrati konsenzualnom. Kada govorimo o Evropskoj uniji kao konsenzualnoj demokratiji, naravno, ne govorimo o čistom, idealno-tipskom modelu. Lajphart je zapravo različite postojeće demokratije smeštao negde između dva pola na teorijskom kontinuumu (skali), gde je jedan pol bila većinska, tj. vestminsterska, a drugi konsenzualna

⁷ Čl. 10 (1). “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, op. cit., p. 18.

⁸ Čl. 10 (4). Ibid.

⁹ Ivana Radić Milosavljević, *Evropska unija u procesu politizacije*, nav. delo, str. 19.

¹⁰ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, second edition, Yale University Press, New Haven & London, 2012, p. 2.

¹¹ Ibid.

demokratija.¹² Prema ovom autoru, Švajcarska je najbliža modelu konsenzualne demokratije, a i Evropsku uniju je analizirao kao jedan takav multietnički, konsenzualni entitet, iako se on nije našao u Lajphartovoj poznatoj uporednoj analizi 36 demokratija.¹³ Analiza Evropske unije kao konsenzualne demokratije u ovom članku biće nešto detaljnija od Lajphartove i poslužiće da ukaže na prednosti ovakve konceptualizacije za razumevanje političkog sistema EU.

Iako neće biti predmet detaljnije analize u ovom radu, EU bi se mogla razumeti i kao konsocijativna demokratija za koju je karakteristično „postojanje pluralnog društva rascepima podeljenog na suprotstavljene segmente i političke kooperacije segmentiranih elita”.¹⁴ Lajphart je utvrdio i četiri principa na kojima se zasnivaju konsocijacije (velika koalicija, autonomija segmentata, proporcionalnost i uzajamni veto), a koji bi se lako mogli prepoznati u funkcionisanju EU.¹⁵ Dva koncepta, konsocijacija i konsenzus demokratija, iako slična, nisu identična. Lajphart objašnjava da su određene karakteristike konsenzualne demokratije neizbežno deo konsocijativnih, a oba modela su dobro rešenje za podeljena društva: „dok konsenzualna demokratija pruža mnoge *podsticaje* za deljenjem vlasti, konsocijativizam *zahteva i propisuje* da sve značajne grupe budu u nju uključene (kurziv IRM)”.¹⁶

OBELEŽJA KONSENZUALNE DEMOKRATIJE U EVROPSKOJ UNIJI

U studiji „Modeli demokratije...”, koja je doživela više izdanja i prevoda na nekoliko svetskih jezika, Lajphart utvrđuje deset važnih razlika između konsenzus i većinskih demokratija, od kojih je prvih pet na dimenziji „izvršna vlast–partije”, a drugih pet na „federalno-unitarnoj” dimenziji.¹⁷ U pitanju je

¹² Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, op. cit., p. xv.

¹³ Ibid., p. 32.

¹⁴ Dušan Vučićević, „Od konsocijativne do demokratije sa podeljenom vlašću: Lajphartova teorijska konceptualizacija”, *Srpska politička misao*, broj 1/2011, god. 18, Vol. 31, str. 79.

¹⁵ Vid. o mogućnostima za svrstavanje EU u konsocijativne sisteme u Ivana Radić Milosavljević, *Evropska unija u procesu politizacije*, nav. delo, str. 46–48.

¹⁶ Arend Lijphart, „Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes and Consequences”, *Journal of Theoretical Politics* 1, 1, 1989, p. 41.

¹⁷ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, op. cit., p. 3.

sledećih deset razlika, pri čemu se u svakoj prvo navode karakteristike većinskih demokratija:

- „1. Koncentracija izvršne vlasti u jednostranačkom sistemu nasuprot podeli izvršne vlasti u širokim višestranačkim koalicijama.
2. Odnosi izvršne i zakonodavne vlasti, u kojima je izvršna vlast dominantna, nasuprot ravnoteži snaga između izvršne i zakonodavne vlasti.
3. Dvostranački nasuprot višestranačkim sistemima.
4. Većinski i disproporcionalni sistem nasuprot proporcionalnom predstavljanju.
5. Pluralistički sistemi interesnih grupa ... nasuprot koordinisanom i korporativističkom sistemu interesnih grupa koji teži kompromisu i usklađivanju. ...
 1. Unitarna i centralizovana vlast naspram federalne i decentralizovane vlasti.
 2. Koncentracija zakonodavne vlasti u jednodomnom zakonodavnom telu nasuprot podeli zakonodavne vlasti između dva podjednako jaka, ali na različit način konstituisana doma.
 3. Fleksibilni ustavi ... nasuprot rigidnim ustavima koji se mogu promeniti samo ako za to glasa kvalifikovana većina.
 4. Sistemi u kojima zakonodavna tela imaju poslednju reč u pitanju ustavnosti zakona koje donose, nasuprot sistemima u kojima zakoni podležu sudskoj reviziji ustavnosti koju vrše vrhovni ili ustavni sudovi.
 5. Centralne banke koje zavise od izvršne vlasti naspram nezavisnih centralnih banaka”.¹⁸

Dalje, u tekstu se analizira svaka od ovih karakteristika u političkom sistemu EU, vodeći se pritom ne samo formalno-pravnim rešenjima sadržanim u osnivačkom ugovoru, već i stvarnim delovanjem institucija, procedura odlučivanja, kao i političkih partija i interesnih grupa.

Stranačka struktura izvršne vlasti – jednostranačka ili višestranačka koalicija?

I pored toga što se Evropska komisija često naziva „evropskom vladom”, izvršna vlast u Evropskoj uniji nije skoncentrisana u jednoj instituciji. Izvršnu vlast vrše i Evropski savet i Savet, prvi u ulozi političkog vođstva i usmeravanja, a drugi sa originalnom nadležnošću izvršavanja zakonskih akata. U Evropskom

¹⁸ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, op. cit., pp. 3–4.

savetu, a još više u Savetu gde se članovi menjaju u zavisnosti od sektora, tj. resora u kojem zaseda, nema govora o jednopartijskom sastavu. Samim tim što su članovi ova dva organa predstavnici vlada u državama članicama koji pripadaju različitim političkim partijama, obezbeđen je višepartijski sastav. Višepartijska slika ostaje čak i kada se političke partije sa nacionalnog nivoa grupišu u evropske stranačke federacije – „evropartije”. Tako je, na primer, Evropski savet u februaru 2018. godine bio „koalicija” različitih evropartija: Evropske narodne stranke (EPP, 9 članova), Partije evropskih socijalista (PES, 5 članova), liberala (ALDE, 8 članova), kao i dva člana konzervativaca i jedan Ujedinjene levice.¹⁹

Izvršne funkcije, međutim, uobičajeno se delegiraju Komisiji, uz zadržavanje nadzora Saveta kroz mrežu Komiteta. Sa svojim nadležnostima donošenja izvršnih i delegiranih akata, gotovo isključivim pravom zakonske inicijative, predlaganja i sprovođenja budžeta Unije, Komisija predstavlja centar izvršne vlasti u EU. Osim po svojim nadležnostima, Komisija i po svom sastavu i načinu izbora može da se upoređi sa izvršnom vlašću u državnim političkim sistemima konsenzualnog tipa. „Evropska vlada” sastavljena je od članova koji dolaze iz svakog od najvažnijih segmenata zajednice (iz država članica) i uvek predstavlja široku koaliciju različitih političkih opcija, po pravilu odslikavajući stranački odnos snaga na nivou država članica. Bez obzira što rade u opštem interesu, te formalno ne predstavljaju države koje su ih predložile, niti političke stranke, komesari su u velikoj većini bivši članovi političkih partija ili na drugi način njima bliski. Takva stranačka struktura Komisije, osim u slučaju njenog predsednika, nije rezultat formalno-pravnog rešenja, niti posledica kompeticije na evropskim izborima, već dogovora političkih elita, predstavnika država članica u Evropskom savetu. Dok pri nominovanju predsednika Komisije, Ugovor iz Lisabona (2009) utvrđuje da Evropski savet vodi računa o izborima za Evropski parlament, takva odredba ne postoji u vezi sa odabirom ostalih komesara. Ipak, stranački sastav Komisije, po pravilu, približno odražava stranačku strukturu ostalih političkih tela (Evropskog saveta, Saveta i Evropskog parlamenta). Primera radi, Komisija Žan Klod Junkera (2014–2019) bila je koalicija Evropske narodne stranke (EPP, 14 komesara), Partije evropskih socijalista (PES, 8 komesara), liberala (ALDE) i konzervativaca, najznačajnijih „evrostranaka”. Ove stranke odražavaju osnovne ideološke podele unutar EU, pripadaju različitim stranama političkog spektra (levica–centar–desnica), ali i pozicijama od snažno proevropskih do blago evroskeptičnih stranaka (konzervativci).

O zastupljenosti relevantnih političkih opcija po pravilu se vodi računa i pri odabiru najvažnijih funkcija unutar Komisije, pa su tako u aktuelnom mandatu (2019–2024) mesta potpredsednika raspodeljena između EPP, PES i

¹⁹ Ivana Radić Milosavljević, *Evropska unija u procesu politizacije*, nav. delo, str. 56.

ALDE (po 3, 2 i 2 komesara), dok je predsednica Komisije bliska EPP. Jasno je da se za „evropsku vladu” ne može reći da predstavlja jednostranačku izvršnu vlast, već široku koaliciju relevantnih političkih opcija koja je rezultat političkog dogovora nacionalnih elita, a ne neposredan ishod političke ili izborne kompeticije na evropskom nivou. I pored rešenja iz Lisabonskog ugovora da se predsednik Evropske komisije predlaže „vodeći računa o izborima za Evropski parlament”, što je donekle podstaklo izbornu kompeticiju među evropartijama na izborima za EP 2014. i 2019. godine, način predlaganja i imenovanja preostalih komesara političkim dogovorom umanjuje značaj te kompeticije, slično efektu koji ima postojanje „čarobne formule” u Švajcarskoj. Mandat Komisije ne zavisi od održavanja političke, „vladajuće” većine u Evropskom parlamentu, u kojem i ne postoji trajna vladajuća koalicija. Stoga je Komisija relativno bezbedna od opoziva.

Dominacija ili ravnoteža između izvršne i zakonodavne vlasti

U Evropskoj uniji nema klasične podele vlasti kakva se sreće u državnim političkim sistemima, imajući u vidu da jedan organ, Savet EU, obavlja i izvršnu i zakonodavnu vlast. Istovremeno, unutar jedne grane vlasti nalazimo više različitih organa: u izvršnoj poslove dele Savet, Evropski savet i Komisija, dok u zakonodavnoj, osim Saveta, u velikom broju oblasti se pojavljuje i Evropski parlament. Imajući u vidu prisutnost Saveta u dve grane vlasti, reklo bi se da ovaj organ dominira procesom. Međutim, njegova izvršna uloga je umanjena objektivnom prednošću Komisije kao isključivog inicijatora propisa, ali i institucije sa više administrativnih i stručnih kapaciteta, kojoj najčešće i prepušta izvršne poslove.

Trend jačanja Evropskog parlamenta doveo je do izvesne ravnoteže između izvršne i zakonodavne vlasti EU, naročito nakon Ugovora iz Lisabona i proširenja upotrebe postupka saodlučivanja, odnosno danas redovnog zakonodavnog postupka. Ovaj postupak podrazumeva da se zakonski akt ne može usvojiti ukoliko se sa njime ne saglasi Evropski parlament, koji, osim saglasnosti, može predlagati i amandmane. Pored toga, međusobna nezavisnost Saveta i Evropskog parlamenta očitava se i u načinu njihovog imenovanja, odnosno izbora, kao i nemogućnosti da međusobno utiču na opoziv/raspuštanje jedne ili druge.

Kada je reč o odnosu Evropskog parlamenta i Komisije, ni za njega se ne može reći da postoji odnos dominacije. Ove dve institucije uspostavljaju odnose slične odnosu parlamenta i vlade u državnim parlamentarnim sistemima, uz određene specifičnosti. Parlament ima mehanizme kontrole nad izvršnom granom vlasti, s tim što su ti mehanizmi razvijeniji u odnosu na Komisiju nego na Savet.

Naime, mandat EP i Komisije je izjednačen da traje pet godina kako bi se, nakon okončanih izbora za EP, pristupilo „formiranju vlade”, odnosno imenovanju Komisije. Nakon što Evropski savet predloži predsednika Komisije, vodeći računa o izborima za EP, Parlament glasa za kandidata, a zatim sledi

procedura predlaganja, saslušavanja i glasanja za preostale članove Komisije. Parlament ima mogućnost postavljanja pitanja Komisiji, razmatranja njenih izveštaja, formiranja anketnih odbora, pa konačno i opoziva Komisije u slučaju ozbiljnog kršenja pravila. I pored toga, međutim, pokazalo se da Komisija predstavlja stabilnu „vladu” kojoj gotovo nikada ne preti opoziv, ali ni ona nema mogućnost raspuštanja Evropskog parlamenta.

I pored toga što nema klasične podele i ravnoteže vlasti, u EU postoji načelo institucionalne ravnoteže (engl. *institutional balance*), koju je Sud pravde EU u nekoliko svojih slučajeva definisao i potvrdio, a koje podrazumeva da institucije EU moraju delovati u okviru sopstvenih nadležnosti (definisanih ugovorom) i da nijedna ne može ugrožavati nadležnosti onih drugih.²⁰

Višepartijski sistem Evropske unije

Partijsko organizovanje u EU je složeno i odvija se na više nivoa. U osnovi su političke stranke koje se organizuju na nacionalnom nivou, unutar država članica. One su već nakon odluke o održavanju prvih neposrednih izbora za EP sredinom sedamdesetih godina počele da se organizuju transnacionalno, formirajući evropske stranačke federacije – pomenute evropartije. Osim toga, poslanici EP koji pripadaju različitim nacionalnim, pa time i transnacionalnim strankama, formiraju ideološki srodne partijske grupe unutar EP. Evropartije, iako nisu stranke u pravom smislu reči, već predstavljaju labave saveze nacionalnih stranaka (slično švajcarskom primeru federalnih stranaka sastavljenih od kantonalnih partija)²¹, igraju važnu ulogu u izbornoj kampanji, kandidovanju predsednika Komisije, vođenju i organizovanju rasprava i usmeravanju glasanja unutar Evropskog parlamenta. U aktuelnom mandatu EP postoji sedam političkih grupa koje više-manje odgovaraju strukturi najvažnijih evropartija, mada postoji i jedan broj poslanika koji ne pripadaju niti jednoj partijskoj grupi.

Osim političkih podela na osi levo–desno, unutar EP važna podela je na pro i anti-EU političke grupe. Dok su, po pravilu, prointegracijski nastrojani poslanici umerenih stranaka levog i desnog centra, evroskeptici su uobičajeno smešteni na polovima političkog spektra, mada je i tu moguće razlikovati one umerene evroskeptike od onih antisistemskih stranaka koje su naročito ojačale u vreme kriza od 2008. naovamo. Može se zaključiti da su stranke u partijskom sistemu EU ne samo brojne, čak i kada bi se uzele u obzir samo

²⁰ Primera radi, poznati slučajevi “Meroni” (1958), “Commitology” (1987) ili “Chernobyl” (1988).

²¹ Hanspeter Kriesi and Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 89–93.

one relevantne, zastupljene u izvršnim organima, nego i izdiferencirane po više dimenzija (socio-ekonomskoj, kulturnoj, religijskoj, prema podršci političkom sistemu, i sl).

Proporcionalno predstavljanje

Brojnost stranaka i fragmentarnost partijskog sistema posledica su odgovarajućih društvenih podela u EU, prirode njenog složenog sistema, ali i odabranog izbornog sistema. Radi se o proporcionalnom izbornom sistemu u svakoj državi članici koja izbore organizuje shodno sopstvenim pravilima (na primer, o aktivnom i pasivnom biračkom pravu, izbornim jedinicama i sl). Proporcionalnost je donekle narušena unapred ograničenim brojem poslanika koji dolazi iz svake od država članica (od 6 do 96), pri čemu su manje države „natpredstavljene“, imajući u vidu da jedan poslanik Malte predstavlja manji broj građana nego jedan poslanik iz Nemačke. O proporcionalnom predstavljanju se vodi računa i pri formiranju tela unutar Evropskog parlamenta, poput predsedništva, odbora i delegacija.

Osim Parlamenta, proporcionalnost se praktikuje i u drugim organima EU. Već je analiziran sastav Komisije čiji članovi imaju političku afilijaciju u različitim relevantnim partijama, te dolaze iz svake od država članica, što je sistem koji se primenjuje i u njenoj administraciji. Primer proporcionalnog predstavljanja vidljiv je i u savetodavnim telima – Komitetu regiona i Ekonomskom i socijalnom komitetu, gde broj članova iz svake od država članica zavisi od njene veličine.

Pluralistički ili korporatistički sistem interesnog predstavljanja

Prema Lajphartovom modelu, većinske demokratije karakteriše ne samo partijska i izborna šarenolikost, već i interesna. Međutim, nasuprot nekoordinisanom, kompetitivnom pluralizmu u većinskim demokratijama, za konsenzualne je karakterističan korporatistički, „koordinisan i kompromisno orijentisan sistem“ interesnog predstavljanja.²² Prema Lajphartu, nijedan sistem nije čist pluralistički, pa ni korporatistički.²³ Tako se i za Evropsku uniju može reći da ima mešoviti sistem u kojem se pluralizam koriguje aktivnom ulogom Komisije, pa i drugih institucija EU. Ove institucije nisu samo pasivni primaoci zahteva interesnih grupa, već ciljano selektuju i pozivaju predstavnike različitih strana u određenom pitanju. Cilj institucija EU prilikom ovako širokih konsultacija je da se prikupi što je moguće više relevantnih informa-

²² Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, op. cit., p. 158.

²³ *Ibid.*, p. 159.

cija, dobije široku podršku za predloge, te na taj način obezbedi ne samo njihov visok kvalitet, nego i osigura bolju primenu i ojača legitimnost. Interesne grupe se pozivaju da učestvuju u procesu kreiranja politika EU kroz članstvo u različitim telima, komitetima, javnim slušanjima, a neretko Komisija podržava njihovo osnivanje i delovanje kroz finansiranje, naročito ako se radi o javnim interesima, poput organizacija za zaštitu životne sredine, potrošača, ranjivih grupa. Institucije EU nastojale su i da regulišu delovanje interesnih grupa kroz kreiranje pravila o ponašanju i registra u koji moraju biti upisane sve interesne grupe i organizacije civilnog društva koje žele da ostvaruju kontakte sa institucijama EU.²⁴

Uloga i način uključivanja interesnih grupa u proces kreiranja politika, pa i njihova kompetitivnost se, međutim, razlikuju od oblasti do oblasti, odnosno zavise od vrste politike, bilo da je distributivna, regulatorna ili redistributivna.²⁵ Takođe, interesne grupe imaju ulogu u svim fazama kreiranja politika EU, od formulisanja predloga, odlučivanja do implementacije. U pojedinim oblastima, njihova uloga je definisana i osigurana formalnim pravilima i procedurama. Tako, na primer, Ekonomski i socijalni komitet, u kojem su predstavljene organizacije civilnog društva, poslovnih interesa i zaposlenih, ima mogućnost da u pitanjima utvrđenim osnivačkim ugovorom EU daje mišljenje na zakonodavne predloge. Ugovor iz Mاستrihta (1993) uveo je novi modalitet odlučivanja u domenu politike zapošljavanja omogućavajući predstavnicima rada i kapitala da učestvuju u kreiranju politika kroz socijalni dijalog. Sam Socijalni protokol, koji je uključen u Ugovor iz Mاستrihta, bio je u velikoj meri rezultat zajedničkih napora evropskih udruženja radnika (ETUC) i javnih preduzeća (CCEP).²⁶ Organizacije zaposlenih i vlasnika kapitala na evropskom nivou učestvovala bi u tripartitnim dijalozima sa Komisijom, utičući neposredno na izradu zakonskih predloga, a, takođe, mogle su da odluče da se određene usvojene direktive sprovedu putem kolektivnog sporazuma.²⁷

²⁴ *Transparency Register*, European Union, Available from: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>, (Accessed March 15, 2024).

²⁵ Alasdair R. Young, "The European Policy Process in Comparative Perspective", in: Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young (Eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2015, pp. 51–52.

²⁶ Martin Rhodes, "Employment Policy: Between Efficacy and Experimentation", in: Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young (Eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2015, pp. 302–303.

²⁷ *Ibid*, p. 303.

Decentralizovan sistem upravljanja

Konsenzualne demokratije su obeležene federalizmom, odnosno idejom decentralizacije ili čak necentralizacije, odnosno podele vlasti ili distribucije vlasti na više centara.²⁸ Evropska unija svakako predstavlja jedan necentralizovan sistem u kojem su jedinice, države članice, postepeno prenosile nadležnosti na novi centar ili objedinjavale suverenost (engl. *pooling of sovereignty*) za razliku od, na primer, belgijskog federalizma koji se razvijao devolucijom. Države članice su zadržale određen stepen autonomije u odnosu na novi centar, a podela nadležnosti definisana je osnivačkim ugovorom, mada se može reći da je ona pre fluidna nego fiksirana.²⁹ Naime, načela koja upravljaju vertikalnom podelom vlasti u EU su načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, pa i impliciranih nadležnosti, obezbeđujući da se odluke donose što je moguće bliže građanima, te da Unija deluje u onim oblastima u kojima je to neophodno radi postizanja zajedničkih ciljeva. Ovakva struktura posledica je istorijskog iskustva integracije od prethodno autonomnih, suverenih država među kojima postoje duboke kulturne (jezičke, religijske, etničke) i političke podele, do entiteta koji postepeno zadobija obrise političke zajednice, iako duboko segmentirane.

Imajući u vidu da u procesu odlučivanja i sprovođenja odluka EU ulogu imaju i subnacionalni nivoi vlasti koji u različitim državama članicama zauzimaju drugačiji ustavno-pravni položaj, što dodatno usložnjava sliku, Evropska unija se često opisuje kao sistem upravljanja na više nivoa.³⁰ Marks (*Gary Marks*) takav sistem definiše kao „sistem kontinuiranog pregovaranja među vladama ugnježdenim na nekoliko teritorijalnih slojeva – nadnacionalnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom”.³¹ Kao takva, ona pre poduje konsenzusu nego većinskom, kompetitivnom modelu demokratije.

²⁸ Pojam „necentralizacije” Lajphart preuzima od D. Elazara, koji ovaj pojam razlikuje od decentralizacije kao procesa devolucije nadležnosti iz jednog centra na niže jedinice. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, op. cit., pp. 175–176.

²⁹ Mark A. Pollack, “Theorizing EU Policy-Making”, in: Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young (Eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2015, p. 29.

³⁰ Marks, Gary, Hooghe, Lisbet, and Blank, Kermit, “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 34, 1996, pp. 341–378. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>

³¹ Gary Marks, “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”, in: Alan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community, Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, CO and Harlow, Lynne Rienner and Longman, p. 392.

Zakonodavna vlast u dva doma

Iz prethodnog opisa Evropske unije kao složenog, necentralizovanog sistema sa vertikalnom (ali i netipičnom horizontalnom) podelom vlasti proizlazi i potreba za složenim predstavljanjem unutar zakonodavne grane vlasti. Kako je navedeno, Unija je osnivačkim ugovorom definisana kao predstavnička demokratija, pri čemu je predstavništvo obezbeđeno ne samo građanima Unije nego i državama članicama. Takvo dualno predstavljanje institucionalni izraz je dobilo kroz postojanje Evropskog parlamenta, kao predstavništva građana, i Saveta, kao predstavništva država. Iako u početku sveden na davanje savetodavnih mišljenja, Evropski parlament je vremenom značajno uvećao svoje moći postavši saodlučilac sa Svetom u velikom broju oblasti, istovremeno jačajući svoje nadležnosti i u usvajanju i kontroli budžeta EU. U takozvanom redovnom zakonodavnom postupku dva doma, Svet i EP, odlučuju kroz najviše tri čitanja zakonskog predloga, gde može biti sazvan i zajednički komitet za usaglašavanje. Kako je i dalje zadržan jedan broj oblasti gde Svet odlučuje bez Evropskog parlamenta ili po pribavljanju njegovog mišljenja (specijalni zakonodavni postupak), zakonodavna vlast se može razumeti kao bikameralna, ali bi u ovom slučaju „gornji dom”, predstavništvo država, imao nešto snažniju ulogu.

Fleksibilni ili rigidni ustav Evropske unije?

Pitanja ustava i ustavnosti Evropske unije zaokupljaju pažnju teoretičara već nekoliko decenija, pri čemu nije bilo saglasnosti da li EU ima, treba li joj ustav i kakav.³² Pokušaj usvajanja Ugovora o ustavu za Evropu propao je 2005. godine nakon neuspešnih referenduma u Francuskoj i Holandiji, ali su njegove odredbe, u velikoj meri neizmenjene, zadržane u Ugovoru iz Lisabona. Sa druge strane, odsustvo dokumenta, koji bi u svom nazivu nosio reč „ustav” i bio rezultat usvajanja kroz ustavnu proceduru (npr. konvenciju), nije sprečilo Sud pravde EU da postepeno konstitucionalizuje pravo EU. U nekoliko navrata osnivačke ugovore je okarakterisao kao „ustavnu povelju”, a već u prvim decenijama integracije definisao je niz načela prava EU kojima je stvarao ustavno pravo EU (npr. načela nadređenosti i neposrednog dejstva prava EU,

³² Jean-Claude Piris, *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, Harvard Jean Monnet Working Paper 5/00, Harvard Law School, Cambridge, 2000. Available from: <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/000501.html> (Accessed March 26, 2024); Dieter Grimm, “Does Europe Need a Constitution?”, *European Law Journal*, 1, 1995, pp. 282–302.

impiciranih ovlašćenja, i sl).³³ Ukoliko se udalji od etatičkog razumevanja ustava i ustavnosti i prihvati činjenica postepene konstitucionalizacije prava EU, uz sve specifičnosti transnacionalne ustavnosti u EU,³⁴ može se razmatrati i pitanje rigidnosti ili fleksibilnosti ustava EU. Imajući u vidu da taj „ustav“ nije moguće promeniti u redovnom zakonodavnom postupku koristeći uobičajene većine potrebne za usvajanje zakonskih akata, može se reći da je u pitanju rigidan ustav. Najpre, jedan stub ustava EU je svakako osnivački ugovor, čija se rigidnost ogleda u nesumnjivo otežanoj proceduri izmene. Ugovor je moguće menjati putem konvencija i međuvladinih konferencija, nakon čega sledi proces ratifikacije u svih 27 država članica, od kojih pojedine održavaju referendum. Ugovor iz Lisabona je uveo mogućnost pojednostavljene izmene koja izbegava potrebu za sazivanjem konvencije ili međuvladine konferencije, međutim, ona je predviđena u veoma ograničenom broju slučajeva i podrazumeva saglasnost svih država članica. Drugi stub ustava EU su načela prava EU koja je definisao Sud pravde i koja se ne mogu naći u osnivačkom ugovoru. Pokazalo se da države članice, iako povremeno nezadovoljne, nisu bile u stanju da odbace ili promene ova načela, te su nastavile da ih poštuju, a Sud da ih koristi u tumačenju i primeni prava EU.

Ocena ustavnosti u Evropskoj uniji

Pored fleksibilnosti ustava, prema Lajphartu bi i prepuštanje ocene ustavnosti parlamentu bila odlika većinskih demokratija. Za razliku od toga, Evropska unija ne samo da ima rigidan „ustav“, nego je i ocena ustavnosti i zakonitosti poverena nezavisnom organu – Sudu pravde. Sam sastav Suda odražava princip konsenzusa – u pitanju je veći broj sudija, po jedan iz svake države članice koji se imenuju saglasnošću svih. Sud pravde EU je institucija koja ima mogućnost poništaja akata EU i ocene usklađenosti akata država članica sa pravom EU, pa i osnivačkim ugovorom. Ideja da bi Evropskom parlamentu mogla biti data ovakva nadležnost nije nikada ni razmatrana. Od početka integracije bilo je jasno da je neophodan jedan nezavisan organ čije sudije, iako dolaze iz svake države članice, isključivo brinu o poštovanju prava EU. U ovoj svojoj ulozi Sud pravde je bio veoma aktivan, pa je, kako je rečeno, definisao i određena ustavna načela utvrđujući odnos nadnacionalnog i nacionalnog prava. Osim što sama načela prava EU, koja je definisao Sud pravde, nisu uvek nailazila na odobravanje država članica, mnoge kritike su upućene na aktivizam

³³ Eric Stein, “Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution”, *The American Journal of International Law*, Vol. 75, No. 1 (Jan., 1981), p. 3.

³⁴ Kaarlo Tuori, “European Constitutionalism”, in: Roger Masterman and Robert Schütze (Eds.), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press 2019, p. 522, 529.

Suda. Ipak, i pored brojnih šansi prilikom menjanja osnivačkih ugovora, države članice nisu umanjivale njegove nadležnosti, niti garancije njegove nezavisnosti. Čini se da je i među najskeptičnijima postojalo razumevanje da je u interesu svih da postoji sud koji će obezbediti da sve države članice, pa i institucije EU poštuju dogovorene obaveze.

Nezavisna centralna banka

Prema Lajphartu, nezavisnost centralnih banaka uklapa se u logiku konsenzualnih demokratija, odnosno demokratija sa podeljenom umesto koncentrisanom vlašću.³⁵ Logika iza nezavisnosti Centralne banke je u potrebi njene autonomije od političkih organa izvršne i zakonodavne grane vlasti, odnosno ograđivanja od partijskih uticaja na monetarnu politiku vođenih kratkoročnim interesima vlasti. U složenim zajednicama, poput federacija ili konsocijativnih demokratija, gde različiti segmenti društva pretenduju na uključivanje u politički proces, ova potreba je dodatno naglašena. Na nivou EU, Evropska centralna banka mora biti zaštićena i od uticaja pojedinačnih država članica koje često imaju različite ekonomske politike, a, kako se pokazalo od 2008. naovamo, i suprotne stavove o načinu izlaska iz krize.

Kada se govori o Evropskoj centralnoj banci, njena jurisdikcija se ne proteže na sve države članice EU, već samo na one koje su usvojile evro kao valutu i postale delom ekonomske i monetarne unije (EMU). Nakon pristupanja Hrvatske 2023. godine, EMU obuhvata 20 država članica Evropske unije sa tendencijom širenja kako države budu ispunjavale kriterijume (osim onih koje su svojom voljom izuzete, poput Danske). Kao centralna banka zone evra, ECB je, prema mišljenju nekih autora, najnezavisnija centralna banka na svetu, što je u vezi sa njenom misijom dugoročnog očuvanja valutne stabilnosti.³⁶ Ugovor iz Lisabona definiše nekoliko mehanizama kojima se obezbeđuje nezavisnost ECB. ECB ne sme tražiti savete od bilo koje države članice, niti institucije, a ovima je takođe zabranjen pokušaj uticaja na Evropsku centralnu banku, ali i nacionalne centralne banke unutar Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB).³⁷ Predsednik ECB i članovi izvršnog odbora ECB imaju mandat u trajanju dužem nego članovi političkih institucija (osam godina), a njihova smena je moguća samo izuzetno i pod strogo definisanim uslovima

³⁵ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, op. cit., p. 227.

³⁶ Michele Chang, "The Creeping Competence of the European Central Bank During the Euro Crisis", *Credit and Capital Markets*, Vol. 51, Issue 1, pp. 42–43.

³⁷ Član 130. UFEU i član 7. Protokola (04) o Statutu Evropskog sistema centralnih banaka i ECB. "Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union", op. cit., p. 98, 222.

po odluci Suda pravde EU. Dodatno, ECB ima statut utvrđen protokolom uz osnivački ugovor EU³⁸, poseduje status pravnog lica, sopstvena sredstva i određene privilegije i imunitete. Nezavisnost ECB ide uz njene striktno i usko definisane nadležnosti, kao i uz obavezu transparentnosti u radu (npr. kroz objavljivanje kvartalnih izveštaja, izveštavanje Komisije, Saveta i Evropskog parlamenta).

Međutim, osim nadležnosti koje su joj utvrđene osnivačkim ugovorom EU, ECB je u vreme finansijske i krize suverenog duga od 2008. godine donekle proširila svoja ovlašćenja. Kriza je dovela do razumevanja da supervizija finansijskih institucija na nacionalnom nivou nije dovoljna, niti efikasna za transnacionalne transakcije, što je rezultiralo uredbom Saveta da, na osnovu mogućnosti date Ugovorom iz Lisabona (čl. 127, stav 6), Evropskoj centralnoj banci dodeli nadležnosti nadzora nad značajnim kreditnim institucijama.³⁹

Sama struktura ECB i upravljanja monetarnom politikom obeležena je konsenzualnim karakteristikama. Njen Upravljački odbor sastoji se od 6 članova Izvršnog odbora i 15 guvernera država članica. Od kada je broj država koje su pristupile EMU prešao 15 primenjuje se sistem rotacije, tako da sve države dobiju priliku da budu predstavljene u ovom telu, pri čemu svaka ima po jedan glas bez obzira na veličinu. Države članice EU koje nisu članice EMU uključene su kroz Opšti savet, koji ima savetodavnu ulogu.

ZAKLJUČAK ILI KAKO KONCEPTUALIZACIJA EU KAO KONSENZUALNE DEMOKRATIJE POMAŽE DA RAZUMEMO POLITIČKE ODNOSI I PROCESI U EU?

Ideja o EU kao složenoj, podeljenoj konsocijaciji, pa i konsenzualnoj demokratiji nije samorazumljiva. Autori, poput Sajmona Hiksa (*Simon Hix*), za rešavanje identifikovanih problema u EU preporučuju kao lek injektiranje politike, odnosno političke kompeticije na političkoj osi levica–desnica. Ovako pojačana politička kompeticija, koja neminovno stvara ideološke pobednike i gubitnike, rešila bi jedan od problema u EU – „zastoj” u kreiranju politika (engl. *policy gridlock*)⁴⁰ – omogućujući donošenje teških političkih odluka,

³⁸ Član 129 (2) UFEU. “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, op. cit., p. 98.

³⁹ Chiara Zilioli, “The Independence of the European Central Bank and Its New Banking Supervisory Competences”, in: Dominique Ritleng (Ed.), *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union (Collected Courses of the Academy of European Law)*, Oxford University Press, 2016, p. 126, 155.

⁴⁰ Simon Hix, *What’s wrong with the European Union and how to fix it*, Polity Press, 2008.

poput reformi tržišta rada, usluga i države blagostanja.⁴¹ Političko sukobljavanje ili kompeticija bi, prema Hixu, vremenom motivisala građane da učestvuju u raspravama, zauzimaju strane i prihvate da u određenom periodu budu i na gubitničkoj strani. Hix, međutim, čini se, zanemaruje osnovne podele unutar EU koje su od početka nametale model demokratije bliži konsenzualnom tipu. Ovde je potrebno podsetiti da je rezon konsenzualne demokratije upravo da izbegne postojanje gubitničke strane, što je naročito važno u segmentiranim društvima gde su određene ukorenjene podele nepremostive drugim, političkim svrstavanjima. U takvim društvima bi postojala opasnost da određene manjine uvek ostaju na „gubitničkoj strani” i time budu trajno nezadovoljne ishodom političkog odlučivanja. Za razliku od većinske, konsenzualna demokratija daje glas svim relevantnim grupama u jednom društvu, što je naročito važno u onim društvima gde je, osim obezbeđivanja individualnih prava i sloboda, neophodno akomodirati i grupne, identitetske (jezičke, etničke, religijske...) posebnosti.⁴²

Evropska unija je svakako jedna takva segmentirana zajednica sa gotovo nepostojećim šansama za homogenizacijom dovoljnom za njeno značajno pomeranje ka većinskom polu na Lajphartovoj skali. Čak i kada su objektivne okolnosti krize i hitnosti nametale potrebu za većinskim odlučivanjem, Evropska unija je pribegavala konsenzusu, kompromisu i pregovaranju umesto preglasavanju, kompeticiji i isključivosti. U nedostatku monopola nad legitimnom upotrebom prinude, inače karakterističnom za državne političke sisteme, odluke donete preglasavanjem i u odsustvu širokog konsenzusa teško bi mogle biti primenjene jer bi se mogao očekivati otpor manjine, odnosno „gubitničke” strane. I samo odsustvo takvog monopola nad prinudom posledica je izrazitog pluralizma u EU, duboke podeljenosti i težnje za autonomijom njenih segmenata i pored razumevanja o potrebi objedinjavanja i deljenja vlasti.

I pored prigovora koji se mogu uputiti Hiksovom zagovaranju ideološke kompeticije i njenim očekivanim rezultatima, nema sumnje da je Evropska unija pretrpela određeni stepen politizacije, naročito od vremena usvajanja Ugovora iz Maastrichta. Tome je nesumnjivo doprineo razvoj i proširivanje domena njenog delovanja izvan tržišne sfere, ali, u novije vreme, i kontinuirane krize i jačanja evroskeptičnih partija. Pitanje je, međutim, koje teme se politizuju u EU i na koji način se oblikuju. U institucijama EU, naročito Evropskom

⁴¹ Simon Hix and Stefano Bartolini, “Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?”, *Notre Europe*, Policy paper No. 19, p. 3. Available from: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/policypaper19-en-1.pdf>, (Accessed: March 20, 2024).

⁴² Dušan Vučićević, „Od konsocijativne do demokratije sa podeljenom vlašću: Lajphartova teorijska konceptualizacija”, nav. delo, str. 76–78.

parlamentu, odigrava se određeni stepen ideološkog sukobljavanja, što se moglo videti na primeru odlučivanja o antikriznim merama u periodu nakon 2010. Kao mera za povećanje političkih uloga, te oživljavanje političke kompeticije i jačanje demokratije, Ugovor iz Lisabona uveo je odredbu prema kojoj se predloženi kandidat za predsednika Komisije vezuje za rezultat izbora za Evropski parlament. Ipak, ova mera nije bila značajan motiv za izlazak na glasanje 2014. godine,⁴³ dok je do blago uvećane izlaznosti 2019. došlo usled uvećane političke polarizacije u Evropi. Pomenuta mera je pokrenula kompeticiju među evropartijama koje su od 2014. godine počele da ističu svoje *Spitzenkandidaten* za budućeg predsednika Komisije, ali su joj države članice već 2019. godine stale na put odlučivši da ne prihvate vodećeg kandidata pobedničke evropartije.⁴⁴ Umesto toga, zajedničkim dogovorom predložile su drugog, takođe iz EPP, ali do tada slabo vidljivog kandidata, Ursulu fon der Lajen (*Ursula von der Leyen*).

Međutim, u Evropskom parlamentu, ali i unutar nacionalnih političkih arena, osim podele na osi levica–desnica, možda i vidljivija je ona po pitanju „više ili manje (ili nimalo) integracije”. Sukob na ovoj liniji doneo je dobar uspeh evroskeptičnih, pa i antisistemskih stranaka na izborima 2014. i 2019.⁴⁵ U jednoj podeljenoj zajednici, međutim, otvaranje ovakvih konstitutivnih pitanja, pitanja o opstanku zajednice, može imati po nju pogubne posledice. Izlazak Ujedinjenog Kraljevstva iz EU možda je upravo jedan takav primer.

Politizacija se, dakle, može odvijati i u konsenzualnim demokratijama, ali ona ima nešto drugačije teme i način kanalsanja nego u većinskim demokratijama. Segmenti, u ovom slučaju države članice, u zajednici ostaju važni forumi unutar kojih se odvija politizacija različitih pitanja. Ona povremeno prelazi nacionalne granice uz pomoć nacionalnih i transnacionalnih aktera (na primer, u slučaju usvajanja Bolkenštajn direktive 2004–2006)⁴⁶, ali često ne uspeva da izađe iz nacionalnih okvira. Politizacija, iako može biti poželjna za oživljavanje ideoloških rasprava i osnaživanje demokratije, takođe može da se prelije i na neka kulturološka, identitetska ili konstitutivna pitanja, te dalje produbi postojeće podele. Na primer, kada su države članice zagovarale

⁴³ Ivana Radić Milosavljević, „Izbori za Evropski parlament u vreme krize: šta je drugačije ovog puta?“, *Godišnjak*, godina IX, broj 13, jun 2015, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 59.

⁴⁴ Ivana Radić Milosavljević i Ivan Milovanović, „Izbori za Evropski parlament: od nacionalnih izbora drugog reda do evropeizovanog drugorazrednog takmičenja“, *Godišnjak*, godina XIII, Spec. broj, decembar 2019, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 87.

⁴⁵ Isto, str. 63–64.

⁴⁶ Ivana Radić Milosavljević, *Evropska unija u procesu politizacije*, nav. delo, str. 132–152.

suprotstavljene načine za izlazak iz krize suverenog duga (politikom štednje ili politikom rasta), njihov motiv nije bio samo u ideološkom poimanju najboljeg rešenja, nego je imao veze sa situacijom u pojedinačnim državama (kreditori ili primaoci pomoći), njihovim interesima i percepcijama domaće javnosti o tim interesima. Kriza evro zone bila je upravo prilika da dođe do identitetskih i kulturoloških rasprava kada su, na primer, Nemci razlog za odbijanje pomoći Grčkoj za rešavanje enormnog javnog duga i loše ekonomske situacije nalazili u raširenom narativu o grčkoj lenjosti i rasipništvu.⁴⁷ Za to vreme su Nemci, koji su sebe smatrali vrednim narodom, za Grke postali nefer i bezdušne škrtrice nesposobne za solidarnost.

Kada se govori o složenim, segmentiranim zajednicama, a naročito o EU, socio-ekonomske debate jesu prisutne i važne, ali one ne mogu zameniti „prirodno“ prisutne kulturno-identitetske teme koje je potrebno pažljivo kanalisati. Naprotiv, prethodni primer govori o tome kako jedno socio-ekonomsko pitanje može da otvori i ona identitetska. Političke partije, kako na nacionalnom tako i evropskom nivou, će ih jednako koristiti da steknu naklonost birača. Tim pre je određene institucije, poput ECB ili Suda pravde, potrebno izolovati od takve vrste kompeticije. Stoga je u nehomogenim zajednicama, kakva je EU, nužno postojanje mehanizama za pažljivo kanalisanu politizaciju, pa i političku kompeticiju koja će uvek uzimati u obzir nepremostive podele. Stoga, i pored jačanja interesnog i partijskog organizovanja i političko-programskih podela unutar institucija EU, što je između ostalog posledica jačanja „donjeg doma“, to jest Evropskog parlamenta, vlade država članica predstavljene u Savetu ostaju nužni čuvari (ili filteri) javne debate, i prema svojim građanima i prema institucijama EU, ali i „krotitelji“ političke kompeticije.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Bache, Ian, Stephen George, and Simon Bulmer, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2011.
- [2] Chang, Michele, “The Creeping Competence of the European Central Bank During the Euro Crisis”, *Credit and Capital Markets*, Volume 51, Issue 1, pp. 41–53.
- [3] Church, Clive and David Phinnemore, “From the Constitutional Treaty to the Treaty of Lisbon and Beyond”, in: Michelle Cini and Dr Nieves Perez-Solorzano Borraran (Eds.), *European Union Politics*, 2019, pp. 41–56.

⁴⁷ Claudia Sternberg, Kira Gartzou-Katsouyanni, Kalypso Nicolaïdis, *The Greco-German Affair in the Euro Crisis*, Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Pivot, London, 2018, p. 21.

- [4] “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, OJ C 202, 7.6.2016.
- [5] Diez, Thomas and Antje Wiener, “Introducing the Mosaic of Integration Theory”, in: Antje Wiener and Thomas Diez (Eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2009, pp. 1–22.
- [6] Grimm, Dieter, “Does Europe Need a Constitution?”, *European Law Journal*, 1, 1995, pp. 282–302.
- [7] Hix, Simon, *The Political System of the European Union*, Palgrave, 1999.
- [8] Hix, Simon, *What’s wrong with the European Union and how to fix it*, Polity Press, 2008.
- [9] Hix, Simon and Stefano Bartolini, “Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?”, *Notre Europe*, Policy paper No. 19, p. 3. Available from: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/policypaper19-en-1.pdf>, (Accessed March 20, 2024).
- [10] Lijphart, Arend, “Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes and Consequences”, *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1, 1989, pp. 33–48.
- [11] Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, second edition, Yale University Press, New Haven & London, 2012.
- [12] Marks, Gary, “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”, in: Alan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community, Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, CO and Harlow, Lynne Rienner and Longman, pp. 391–410.
- [13] Marks, Gary, Hooghe, Lisbet, and Blank, Kermit, “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 34, 1996, pp. 341–378.
- [14] Piris, Jean-Claude, *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, Harvard Jean Monnet Working Paper 5/00, Harvard Law School, Cambridge, 2000. Available from: <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/000501.html> (Accessed March 26, 2024).
- [15] Pollack, Mark A. “Theorizing EU Policy-Making”, in: Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young (Eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2015, pp. 12–45.
- [16] Radić Milosavljević, Ivana, „Izbori za Evropski parlament u vreme krize: šta je drugačije ovog puta?“, *Godišnjak*, godina IX, broj 13, jun 2015, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 45–62.
- [17] Radić Milosavljević, Ivana, *Evropska unija u procesu politizacije*, doktorska teza, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd; <https://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/10105>.

- [18] Radić Milosavljević, Ivana i Ivan Milovanović, „Izbori za Evropski parlament: od nacionalnih izbora drugog reda do evropeizovanog drugorazrednog takmičenja”, *Godišnjak*, godina XIII, Spec. broj, decembar 2019, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 55–73.
- [19] Rhodes, Martin, “Employment Policy: Between Efficacy and Experimentation”, in: Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young (Eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2015, pp. 293–318.
- [20] Samardžić, Slobodan, *Politički sistem Evropske unije: Teorija – Institucije – Proces odlučivanja – Politički život*, Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2022.
- [21] Stein, Eric, “Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution”, *The American Journal of International Law*, Vol. 75, No. 1 (Jan., 1981), pp. 1–27.
- [22] Sternberg, Claudia, Kira Gartzou-Katsouyanni, Kalypso Nicolaidis, *The Greco-German Affair in the Euro Crisis*, Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Pivot, London, 2018.
- [23] *Transparency Register*, European Union, Available from: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>, (Accessed March 15, 2024).
- [24] Tuori, Kaarlo, “European Constitutionalism” in: Roger Masterman and Robert Schütze (Eds.), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press 2019, pp. 521–553.
- [25] Vučićević, Dušan, „Od konsocijativne do demokratije sa podeljenom vlašću: Lajphartova teorijska konceptualizacija”, *Srpska politička misao*, broj 1/2011, god. 18, Vol. 31, str. 75–96.
- [26] Young, Alasdair R., “The European Policy Process in Comparative Perspective”, in: Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young (Eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2015, pp. 46–71.
- [27] Zilioli, Chiara, “The Independence of the European Central Bank and Its New Banking Supervisory Competences”, in: Dominique Ritleng (Ed.), *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union (Collected Courses of the Academy of European Law)*, Oxford University Press, 2016, pp. 125–179.

Ivana Radić Milosavljević

CONTRIBUTION TO THE DEBATE ON THE NATURE
OF THE EU POLITICAL SYSTEM: THE EUROPEAN
UNION AS A CONSENSUS DEMOCRACY

Abstract

The paper examines the nature of the European Union as a consensus-based political system using Arend Lijphart’s theoretical model. The author

claims that on Lijphart's scale between majority and consensus democracy, the European Union is closer to the latter. As a complex, hybrid, unfinished political community, the European Union has been studied within different disciplines (international relations, law and studies of international organizations, political science, sociology...) and different theoretical approaches (rationalist, constructivist, realist, (neo)functionalist...). They explained its nature in different ways and described different aspects of its action. Once it got rid of the insufficient framework of an international entity/organization, and when it became clear that the EU could be seen as a political system, the question of democracy within it was also opened. The proposals for solving the observed democratic deficit were different but mostly based on the nation-state experiences of democracy, including the majority/Westminster democracies. In contrast and taking into account all the specificities of the European Union, the author first analyses in detail and applies all the elements of Lijphart's model of consensus democracy to the EU. The text explains why this understanding of the EU is superior to competing approaches, not only for assessing the real size of the democratic deficit but also for possible recipes for overcoming it.

Keywords:

consensus, democracy, political system, European Union, institutions, politicization.